

氏 名	駒 林 良 則
学 位 の 種 類	博 士 (法 学)
学 位 記 番 号	第 4937 号
学位授与年月日	平成18年12月26日
学位授与の要件	学位規則第4条第2項該当者
学 位 論 文 名	地方議会の法構造
論文審査委員	主 査 教 授 平 岡 久 副 査 教 授 米 澤 広 一 副 査 助 教 授 中 原 茂 樹

論 文 内 容 の 要 旨

本論文は、わが国の地方議会の法的性格及び地方公共団体（以下、自治体）の組織構造におけるその位置づけについて、ドイツの地方議会に関する議論を参考にしつつ、地方議会の法構造という視点から解明を試み、若干の改革の方向も示した研究である。

第一章では、まず、公法学がこれまで自治体の議会＝地方議会をどのように取り扱ってきたかを略述している。すなわち、わが国の地方議会に関する議論は国会又は国会議員との比較の視点、つまり国会と同質か否かに傾斜しすぎてきたこと、その結果として地方議会それ自体の性格や位置づけを究明することにはほとんど無関心だったこと、を指摘している。

また、地方議会の法的性格及びその位置づけを、地方議会の「法構造」を検討することによって明らかにしようとすることを述べている。ここでの地方議会の「法構造」なるものは、地方議会という法制度を形成している様々な法原理を抽出し、それを分析することによって解明することができるものとされている。

第二章では、ドイツにおける地方議会論の展開を詳細に紹介しており、彼国で問題になっていたのは行政機関の一種と性格づけられるドイツ市町村議会に対して議会法原理が妥当するの否かというものであったが、ドイツ市町村議会に関する法領域ごとに妥当する法原理を分析しつつそれらを議会法原理と比較するという作業を通じて、議会法原理の市町村議会法への適用の可否を判断するという議論の仕方がなされていたとしている。そして、わが国の地方議会論の法的検討の方法についてかかる議論の仕方から示唆を得たとする。

第三章では、わが国についての具体的な検討作業を行っている。まず、地方議会を構成する法原理として、地方自治原理、代表制原理、合議制原理、首長制原理を挙げて、それらが地方議会に関する法領域ごとにどのように妥当しているのかを、国会の場合と対比して詳細に検討している。次に、視点を変えて、地方議会の自治体組織上の位置づけが不明確なままである背景には自治体を憲法論からどう捉えるべきかが確立されていないことがあることを、特に「統治団体」論と「地方政府」論を検討することを通じて指摘している。そして、自治体を憲法学でいう「統治」主体と捉えるべきとする立場に立って、自治体組織を自治体「統治構造」と捉えなければならないことを主張している。つまりは、地方議会の位置づけは自治体「統治構造」の中で考察しなければならない、とする。

これを前提としてさらに、地方議会の法構造という観点から、その法的性格を特徴づける法原理のうち、憲法93条に根拠をもつ自治体の統治構造の骨格的な法原理であるとする首長制原理を重要視し、この原理を詳しく分析して地方議会の法的性格の解明を行っている。その結果として、首長制原理の下での地方議会は本来的な立法機関と位置づけられるべきであるとし、現行法制上の地方議会の性格については、議員にかかる議員特権の不存在や特別の義務に見られる行政公務員の要素が存在するなどの行政機関的側面が残存しているが、議会＝パラメントとしての側面を多く有するという結論に至っている。

また、地方議会の本来的立法機関性を強調する立場から、現行地方自治法規定における問題点も指摘している。例えば、自治体の意思に関する重要な事項は議会の議決事項にすべきであること、現行の長の専決処分制度は見直しが必要である、といったことである。

第四章では、「地方議会の活性化」に関する政府審議会等の論議の経緯を丁寧にフォローしている。

最後の終章では、地方議会の法的性格やその位置づけを再度まとめた後、第四章で扱った、地方分権改革以降の地方議会の活性化のための論議や取組みの中に、その立法機関性を強化する方向（言い換えると行政機能的要素の後退の方向）での法構造の変化とみるべき兆しが認められる、と指摘している。その兆しとして挙げられるのは、地方議会の議決権を拡大する取組み、議員提案型の政策条例を制定する傾向、地方議会の内部機関設置の自由化、地方議会に附属機関設置を求める動き、等である。

論文審査の結果の要旨

本論文は、本法学研究科の『論文提出による博士』審査規程」第3条第一号が要求している、「その主題に関して従来の研究水準を引き上げるか、又は独創的な研究によって新領域を開拓したものであること」という要件を充たしている、と判断する。その理由は、以下のとおりである。

第一に、本論文を収める単著は、公法学（憲法学・行政法学）の立場から地方公共団体の議会、すなわち地方議会の法的性格・法的地位を解明し及び論じようとする、わが国では最初の研究書である。地方分権改革以前及び以降、行政学や政治学においては地方議会のあり方が首長制とも関連させて意欲的に取り上げられてきたように思われるが、憲法学または行政法学の観点からの地方議会に関する研究はほとんどなかったと言って過言ではない。実務家（国会の事務局や総務省の現役職員や元職員）が国会や地方議会に関する書物を著しているが、国会や地方議会の運営マニュアルの色彩が強いものや国会法の規定と地方自治法の議会関係規定を比較検討して両者に共通の法理として説明できるものを中心に取り上げるものなど、地方議会に関する法原理等を総合的に分析検討したものではなかった。また、憲法研究者によって『議会法』と題する単著がまとめられているが（大石眞、2001年・有斐閣）、憲法学の立場からかつほとんど国会を対象として議会法を概略的に論じる又は説明するものであった。

このように地方議会に関しては公法学上の研究自体がきわめて乏しかったが、本論文を収める単著は初めての総合的研究書であり、次に述べるような意味も含めて、地方議会に関する「従来の研究水準」を十分に「引き上げる」ものである。また、この主題に関する最初の単著という意味では、「新領域を開拓した」という評価も不可能であるとは言えない。

第二に、本論文は、地方議会の法構造をそれに関する法制度・法規定を支える種々の法原理から形成されているものと捉え、かつ法原理はそれらの歴史的展開等も参酌しつつ法規範の総体から抽出されんとする。そして、法原理の中では首長制原理を最も重視している。そのうえで本論文は、憲法上の原理とされる首長制原理と他の法原理との関係や位置づけは必ずしも明瞭ではないものの、多数の個別的な法的問題に論及し、地方議会の法的地位又は性格等を地方公共団体や地方行政の憲法上の位置づけも含めて検討しており、まとまりある研究成果を総合的に示すものとなっている。この点でも、本論文は「従来の研究水準を引き上げる」ものと評価することができる。

第三に、本論文は従来の又は伝統的な行政法学が地方議会を立法機関ではなく行政機関の一種としての議決機関又は参与機関と捉えてきたことを問題にし、かつ市町村議会について基本的には今日でもそのような理解に立つとされるドイツの議論も参照しつつ、日本の現行法制は地方議会議員に一般行政職員と類似の性格を与えている部分があることを認めつつも（国会議員と異なり不逮捕特権がないこと、国会議員の場合の「歳費」に対して「報酬」とされ名誉職的色彩を与えられていること等）、地方議会を行政機関ではなく「パーラメント」、地方公共団体における本来的な又は第一義的な立法機関、と捉えるべきことを強調している。結論自体は今日

では自明のもののようにも思われるが、歴史的沿革や学説史を考慮すると、かかる結論に至る検討作業は貴重なものであり、この点でも「従来の研究水準を引き上げる」ものと評価することができる。また、この結論は、筆者自身による地方議会の活性化論、立法機関性の拡大・強化論のベースにもなっている。

付記すれば、おおむね一九七〇代以降の地方議会をめぐる制度改革に関する地方制度調査会、行政改革推進審議会、地方分権推進委員会等の答申類を丁寧にフォローしている第四章は資料としても貴重である。また、審査の対象ではないが、申請者は法学教室、都市問題研究、地方自治判例百選等の雑誌にいずれも地方議会関係の小論文等を執筆しており、憲法学と行政法学の双方にわたる立場からの地方議会研究のいわゆる第一人者と目されている。